

Educación Intercultural Bilingüe (EIB) y Políticas Públicas.

La EIB en los “Marcos de Planificación para Pueblos Indígenas” de Programas con financiamiento externo

Bilingual Intercultural Education (BIE) and Public Policies.

The BIE in the “Planning Frames for Indigenous Peoples” of Programs with external funding

Romá, María Celeste (mcroma2016@gmail.com)

Facultad de Ciencias Humanas

Universidad Nacional de San Luis

Argentina

Resumen

Coincidimos con diversos autores en que el enfoque económico de los problemas educativos de los organismos internacionales implica un gran sesgo, sin embargo, en este trabajo proponemos una lectura del enfoque educativo en proyectos financiados por el Banco Mundial. En lugar de analizar documentos elaborados para las reformas educativas que los organismos internacionales entienden que son necesarias, proponemos la lectura de documentos elaborados para la ejecución de políticas públicas donde la educación es estratégica, en algunos casos, clave para algunos emprendimientos.

En un primer apartado, se abordan normativas internacionales y nacionales que regulan la educación intercultural en la Argentina. En un segundo apartado, se analizan las políticas de organismos internacionales de crédito respecto a Pueblos Indígenas. En un tercer apartado, se caracterizan los llamados “Marcos de Planificación para Pueblos Indígenas” y se ofrecen tres ejemplos: Programa RenovAr del Ministerio de Energía y Minería (2019); el Proyecto de Agua Potable y Saneamiento, Plan Belgrano, de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2017); y el Proyecto Cobertura Universal Efectiva de Salud del Ministerio de Salud de la Nación (2017). Finalmente, se reflexiona en relación a la interacción del Estado argentino, el sector financiero y los pueblos indígenas.

Palabras claves: Educación intercultural bilingüe, políticas públicas, marcos de planificación para pueblos indígenas, banco mundial, seguridad jurídica.

Abstrac

We agree with several authors that the economic approach to the educational problems of international organizations implies a great bias, however, in this work we propose a reading of the educational approach in projects financed by the World Bank. Instead of analyzing documents prepared for educational reforms that international organizations understand are necessary, we propose the reading of documents prepared for the execution of public policies where education is strategic, in some cases, key to some ventures.

In a first section, international and national regulations regulating intercultural education in Argentina are addressed. In a second section, the policies of international credit organizations regarding Indigenous Peoples are analyzed. In a third section, the so-called “Planning Frames for Indigenous Peoples” are characterized and three examples are offered: RenovAr Program of the Ministry of Energy and Mining (2019); the Water and Sanitation Project, Plan Belgrano, of the Ministry of Public Works of the Ministry of Interior, Public Works and Housing (2017); and the Effective Universal Health Coverage Project of the Ministry of Health of the Nation (2017).

Finally, it reflects on the interaction of the Argentine State, the financial sector and the indigenous peoples.

Keywords: Bilingual intercultural education – public policies – fplanning frames for indigenous peoples – world bank – legal security

Introducción

Coincidimos con diversos autores en que el enfoque económico de los problemas educativos de los organismos internacionales implica un gran sesgo, sin embargo, en este trabajo proponemos una lectura del enfoque educativo en proyectos financiados por el Banco Mundial. En lugar de analizar documentos elaborados para las reformas educativas que los organismos internacionales entienden que son necesarias, proponemos la lectura de documentos elaborados para la ejecución de políticas públicas donde la educación es estratégica, en algunos casos, clave para algunos emprendimientos.

En un primer apartado, se abordan normativas internacionales y nacionales que regulan la educación intercultural en la Argentina. En un segundo apartado, se analizan las políticas de organismos internacionales de crédito respecto a Pueblos Indígenas. En un

tercer apartado, se caracterizan los llamados “Marcos de Planificación para Pueblos Indígenas” y se ofrecen tres ejemplos: el “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas” (2019) del Programa RenovAr del Ministerio de Energía y Minería; el “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas” (2017) del Proyecto de Agua Potable y Saneamiento, Plan Belgrano, de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda; y el “Marco de planificación para pueblos indígenas” (2017) del Proyecto Cobertura Universal Efectiva de Salud del Ministerio de Salud de la Nación. Finalmente, se reflexiona en relación a la interacción del Estado argentino, el sector financiero y los pueblos indígenas.

1. Normativas que regulan la Educación Intercultural en la Argentina

Como síntesis de las luchas llevadas a cabo por los movimientos indígenas y de las políticas diseñadas desde organismos internacionales e implementadas por los gobiernos de la región, surgen una serie de normativas que le dan un marco jurídico al proyecto de transformación de nuestros Estados en términos de reconocimiento cultural. Aún en su heterogeneidad, todas las propuestas de los movimientos indígenas se dirigen al carácter monocultural y colonial de los Estado-nación y conllevan proyectos políticos, económicos, sociales y culturales que mejorarían las condiciones de vida de todos; en cambio, los segundos sólo buscan garantizar reformas neoliberales controlando a los primeros con estrategias de inclusión y división (Walsh, 2009). Dichas normativas, por lo tanto, reflejan los primeros pasos en este sentido y constituyen un claro ejemplo de las paradojas de los nuevos ordenamientos multiculturales a las que hacen referencia Slavoj Žižek (en Biagini y Roig, 2009), Alejandro Grimson (2011), Claudia Briones (2005) y Catherine Walsh (2009).

Inaugura el espacio de nuevas regulaciones en la temática, el **Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989** (revisión y superación del Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957) con el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos tribales e indígenas y la definición de las obligaciones de los Estados en relación a dichos derechos. Según Gomiz y Salgado (2010), para comprender su finalidad y alcance es necesario retomar los

tratados de derechos humanos, las críticas al Convenio 107, el contexto histórico en el que surge y la nueva jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (1).

En el reconocimiento de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de los pueblos tribales e indígenas, el Convenio aclara en diferentes artículos la importancia de reconocer y proteger sus identidades, costumbres, tradiciones, instituciones, formas de vida, valores y prácticas (sociales, culturales, religiosas y espirituales). Por lo tanto, los gobiernos deben establecer los medios necesarios para asegurar la consulta, participación en la toma de decisiones y cooperación de estos pueblos en los programas de desarrollo de las regiones donde habitan, así como la resolución de conflictos que puedan presentarse. El Convenio también se expide en diferentes temáticas –tierras; contratación y condiciones de empleo; formación profesional, artesanía e industrias rurales; seguridad social y salud–, entre las que se encuentra “educación y medios de comunicación”. En los siguientes artículos establece:

“Artículo 26. Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.

Artículo 27. 1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales. 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar. 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin.

Artículo 28. 1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

Artículo 29. Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

Artículo 30. 1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente

Convenio. 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

Artículo 31. Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados” (OIT, 1989).

La **Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural en 2001**, define a la diversidad cultural como patrimonio común de la humanidad y como una fuente del desarrollo (artículos 1 y 3) y establece el concepto de Pluralismo Cultural, como “la respuesta política al hecho de la diversidad cultural” (Artículo 2). En su segundo Anexo, establece las orientaciones principales que los Estados miembros deben tener en cuenta para la aplicación de dicha Declaración. Entre ellas, encontramos:

“5. Salvaguardar el patrimonio lingüístico de la humanidad y apoyar la expresión, la creación y la difusión en el mayor número posible de lenguas.

6. Fomentar la diversidad lingüística -respetando la lengua materna- en todos los niveles de enseñanza, dondequiera que sea posible, y estimular el aprendizaje de varios idiomas desde la más temprana edad.

7. Alentar, a través de la educación, una toma de conciencia del valor positivo de la diversidad cultural y mejorar, a esos efectos, la formulación de los programas escolares y la formación de los docentes.

8. Incorporar al proceso educativo, tanto como sea necesario, métodos pedagógicos tradicionales, con el fin de preservar y optimizar métodos culturalmente adecuados para la comunicación y la transmisión del saber” (UNESCO, 2001).

La **Declaración de la Organización de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007**, reafirma los derechos humanos y las libertades fundamentales –y, entre ellos, destaca el derecho a ser diferentes y el derecho a la libre determinación de todos los pueblos– y avanza en establecer un marco para los derechos colectivos. Con respecto a la educación, establece:

“Artículo 14. 1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje. 2. Las personas indígenas, en particular los niños indígenas, tienen derecho a todos los niveles y formas de educación del Estado sin discriminación. 3. Los Estados adoptarán medidas eficaces, junto con los pueblos indígenas, para que las personas indígenas, en particular los niños, incluidos los que viven fuera de sus comunidades, tengan

acceso, cuando sea posible, a la educación en su propia cultura y en su propio idioma” (ONU, 2007).

Más allá de la importancia prospectiva de estas declaraciones, es significativo el reconocimiento de los organismos del sistema ONU en relación a la discriminación que han sufrido estos pueblos, afirmando que

“... todas las doctrinas, políticas y prácticas basadas en la superioridad de determinados pueblos o personas o que la propugnan aduciendo razones de origen nacional o diferencias raciales, religiosas, étnicas o culturales son racistas, científicamente falsas, jurídicamente inválidas, moralmente condenables y socialmente injustas...” (Preámbulo de la Declaración de la ONU, 2007).

Y sin que quepa ningún tipo de responsabilidad, se manifiestan preocupados

“por el hecho de que los pueblos indígenas hayan sufrido injusticias históricas como resultado, entre otras cosas, de la colonización y enajenación de sus tierras, territorios y recursos, lo que les ha impedido ejercer, en particular, su derecho al desarrollo de conformidad con sus propias necesidades e intereses” (Preámbulo de la Declaración de la ONU, 2007).

La segunda oleada de reformas constitucionales del siglo XX adhiere a éstos tratados internacionales, quebrando, de esta manera, el diseño monocultural heredado del siglo XIX. Pero, a diferencia de las constituciones nacionales de Bolivia (2009) y Ecuador (2008), que modificaron las bases fundamentales de sus Estados monoculturales para definirse como Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario en el primer caso y como Estado Plurinacional en el segundo, la **Constitución de la República Argentina** “reconoce” pero no se redefine en relación a lo que incorpora.

“Artículo 75. Corresponde al Congreso... 17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación

en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones...

19. Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales: que aseguren la responsabilidad indelegable del Estado, la participación de la familia y la sociedad, la promoción de los valores democráticos y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; y que garanticen los principios de gratuidad y equidad de la educación pública estatal y la autonomía y autarquía de las universidades nacionales. Dictar leyes que protejan la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor; el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Como podemos ver, en un mismo artículo encontramos una educación bilingüe e intercultural y una educación que consolida “la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales”. Por esta razón es necesario distinguir entre un “pluralismo jurídico como proyecto conservador” –que inviabiliza la organización de las masas, enmascara la verdadera participación y se presenta como integrador, unificador de los individuos, sujetos y grupos organizados alrededor de necesidades comunes (Wolkmer, s/f, 10)– y “pluralismo jurídico como proyecto emancipador” –que propone la legitimidad de los nuevos sujetos sociales, la democratización y descentralización de un espacio público participativo, la defensa pedagógica de una ética de la solidaridad y la consolidación de procesos conducentes a una racionalidad emancipatoria (Wolkmer, s/f: 11).

Como podemos ver, el avance en los derechos colectivos, articulado en los diseños globales de organismos internacionales y en la reforma constitucional de los ‘90, da a luz una nueva forma de reconfigurar (redefinir, organizar, gestionar, controlar) la relación conflictiva entre los Estados y los pueblos indígenas. Inspiradas en este ideario y en el marco de políticas que buscan compensar desigualdades concentrando recursos en “poblaciones objetivo” (Feldfeber y Gluz, 2011: 343), en nuestro país se establece el siguiente marco normativo en materia de educación: ley 23.302, durante el gobierno de

Raúl Alfonsín; ley 24.195 o Ley Federal de Educación y resolución N° 107/99 del Consejo Federal de Cultura y Educación (FCyE), durante el gobierno de Carlos Menem; ley 26.206 o Ley Nacional de Educación, durante el gobierno de Néstor Kichnner; las resoluciones N° 1119/10 del Ministerio de Educación de la Nación y N° 119/10 del Consejo Federal de Cultura y Educación (FCyE), durante el gobierno de Cristina Fernández; y, finalmente, el Plan Maestr@ durante el gobierno de Mauricio Macri.

a. La **Ley 23.302 de “Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”**, sancionada en septiembre de 1985 y reglamentada en febrero de 1989, crea el Instituto Nacional de Acción Indígena (INAI) que lleva el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y coordina la aplicación de la ley. Con respecto a política educativa, promueve la ejecución de planes educativos y culturales para las comunidades indígenas, acciones de recuperación cultural y establece la enseñanza bilingüe.

“Artículo 14. Es prioritaria la intensificación de los servicios de educación y cultura en las áreas de asentamiento de las comunidades indígenas. Los planes que en la materia se implementen deberán resguardar y revalorizar la identidad histórico-cultural de cada comunidad aborígen, asegurando al mismo tiempo su integración igualitaria en la sociedad nacional.

Artículo 15. Acorde con las modalidades de organización social previstas en el artículo cuarto de esta ley, los planes educativos y culturales también deberán:

- a) Enseñar las técnicas modernas para el cultivo de la tierra y la industrialización de sus productos y promover huertas y granjas escolares o comunitarias;
- b) Promover la organización de talleres-escuela para la preservación y difusión de técnicas artesanales; y
- c) Enseñar la teoría y la práctica del cooperativismo.

Artículo 16. La enseñanza que se imparta en las áreas de asentamiento de las comunidades indígenas asegurarán los contenidos curriculares previstos en los planes comunes y, además, en el nivel primario se adoptará una modalidad de trabajo consistente en dividir el nivel en dos ciclos: En los tres primeros años, la enseñanza se impartirá en la lengua indígena materna correspondiente y se desarrollará como materia especial el idioma nacional; en los restantes años, la

enseñanza será bilingüe. Se promoverá la formación y capacitación de docentes primarios bilingües, con especial énfasis en los aspectos antropológicos, lingüísticos y didácticos, como asimismo la preparación de textos y otros materiales, a través de la creación de centros y/o cursos especiales de nivel superior, destinados a estas actividades.

Los establecimientos primarios ubicados fuera de los lugares de asentamiento de las comunidades indígenas, donde existan niños aborígenes (que sólo o predominantemente se expresen en lengua indígena) podrán adoptar la modalidad de trabajo prevista en el presente artículo.

Artículo 17. A fin de concretar los planes educativos y culturales para la promoción de las comunidades indígenas se implementarán las siguientes acciones:

- a) Campañas intensivas de alfabetización y posalfabetización;
- b) Programas de compensación educacional;
- c) Creación de establecimientos de doble escolaridad con o sin albergue, con sistemas de alternancias u otras modalidades educativas, que contribuyan a evitar la deserción y a fortalecer la relación de los centros educativos con los grupos comunitarios; y
- d) Otros servicios educativos y culturales sistemáticos o asistemáticos que concreten una auténtica educación permanente.

La autoridad de aplicación promoverá la ejecución de planes educativos y culturales para las comunidades indígenas para asegurar el cumplimiento de los objetivos de esta ley, asesorará en la materia al ministerio respectivo y a los gobiernos provinciales y los asistirá en la supervisión de los establecimientos oficiales y privados” (Ley 23.302, 1985).

b. La Ley 24.195 o “Ley Federal de Educación”, sancionada y promulgada en 1993, no hace referencia a la diversidad cultural, pero en la **Resolución N° 107/99 del Consejo Federal de Cultura y Educación (FCyE)**, del 29 de septiembre de 1999, establece las pautas orientadoras para la educación intercultural bilingüe –define EIB, establece consideraciones para su implementación y aborda la formación docente– e incorpora

los títulos “Profesor Intercultural Bilingüe para Educación Inicial”, “Profesor Intercultural Bilingüe para el Primero y el Segundo Ciclo de la Educación General Básica” y “Profesor Intercultural Bilingüe para el Tercer Ciclo de la Educación General Básica y la Educación Polimodal en... (una disciplina específica)” (MCyE, 1999).

c. Es en la “**Ley Nacional de Educación**”, **Nº 26.206**, sancionada y promulgada en el 2006, donde aparecen los pueblos indígenas como sujetos de derecho y la sociedad toda caracterizada como diversa culturalmente. En ella encontramos la definición de contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, y la Educación Intercultural Bilingüe como una de las ocho modalidades del sistema educativo.

“Artículo 52. La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida. Asimismo, la Educación Intercultural Bilingüe promueve un diálogo mutuamente enriquecedor de conocimientos y valores entre los pueblos indígenas y poblaciones étnica, lingüística y culturalmente diferentes, y propicia el reconocimiento y el respeto hacia tales diferencias.

Artículo 53. Para favorecer el desarrollo de la Educación Intercultural Bilingüe, el Estado será responsable de:

- a) crear mecanismos de participación permanente de los/as representantes de los pueblos indígenas en los órganos responsables de definir y evaluar las estrategias de Educación Intercultural Bilingüe.
- b) garantizar la formación docente específica, inicial y continua, correspondiente a los distintos niveles del sistema.
- c) impulsar la investigación sobre la realidad sociocultural y lingüística de los pueblos indígenas, que permita el diseño de propuestas curriculares, materiales educativos pertinentes e instrumentos de gestión pedagógica.

d) promover la generación de instancias institucionales de participación de los pueblos indígenas en la planificación y gestión de los procesos de enseñanza y aprendizaje.

e) propiciar la construcción de modelos y prácticas educativas propias de los pueblos indígenas que incluyan sus valores, conocimientos, lengua y otros rasgos sociales y culturales.

Artículo 54. El Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país, permitiendo a los/as alumnos/as valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad” (Ley N° 26.206, 2006).

d. En la **resolución 1119/10 del Ministerio de Educación de la Nación**, del 12 de agosto de 2010, se reconoce al Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI) como una entidad representativa de los pueblos indígenas con función consultiva y de asesoramiento ante el Ministerio de Educación de la Nación y el Consejo Federal de Educación y para la planificación y gestión de la EIB. En un anexo a dicha resolución encontramos la composición de dicho Consejo y el compromiso de incorporar todos los pueblos indígenas de la Argentina para ampliar la representación.

e. En la **resolución N° 119/10 del Consejo Federal de Cultura y Educación (FCyE)** del 30 de septiembre de 2010, se aprueba un documento de EIB; se establece que “...las autoridades educativas implementarán medidas conducentes para la puesta en vigencia, a partir del año en curso de la instalación, consolidación y fortalecimiento de la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en los sistemas educativos jurisdiccionales” (artículo 2); se establece que es necesaria “...la gradual y progresiva incorporación de la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en la política curricular de los distintos niveles y modalidades del sistema educativo” (artículo 3); se acuerda que las jurisdicciones promoverán “...investigaciones sobre la realidad sociocultural y lingüística a los fines de diseñar propuestas curriculares y materiales educativos pertinentes a estas realidades” (artículo 4); se garantiza “...en forma gradual

y progresiva la formación docente en y para la Educación Intercultural Bilingüe específica, inicial y continua en los distintos niveles del sistema educativo” (artículo 5); y, finalmente, se promueven “...mecanismos institucionales de gestión participativa de la Educación Intercultural Bilingüe en las instancias jurisdiccionales” (artículo 6).

f. En mayo de 2017 se presenta el **Plan Maestr@**. En el primer capítulo de dicho Plan se asegura “la cobertura de la escolaridad obligatoria de niños y jóvenes pertenecientes a comunidades indígenas” y se formula en términos de “deuda histórica” la atención educativa a este sector de la sociedad. Entre las metas que se establecen, encontramos “lograr en el año 2021 que las tasas de acceso y escolarización de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las comunidades indígenas -con especial atención en zonas rurales- cuenten con valores iguales o superiores a los registrados en el resto de la población del sistema educativo y mejorar significativamente la calidad y pertinencia de las propuestas educativas brindadas”; “ampliar la oferta de los servicios de educación inicial, primaria y secundaria, de acuerdo a las necesidades y pautas culturales de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las comunidades indígenas -con especial atención en zonas rurales”; y “dotar, para el año 2021, de supervisores, directivos y docentes capacitados para el abordaje de una educación intercultural al CIEN PORCIENTO (100%) de las escuelas que atienden a este grupo de población”.

2. Políticas de organismos internacionales de crédito respecto a Pueblos Indígenas

En paralelo a este avance significativo que ubica a los pueblos indígenas en condiciones de igualdad con todos los demás pueblos y establece las obligaciones de los Estados respecto a dicho reconocimiento (se modifican constituciones y se dictan leyes), se diseñan políticas que contemplan estos derechos en el marco del desarrollo de los países y sus objetivos de reducción de la pobreza. En 1991, el Banco Mundial publica la **Directiva Operacional 4.20: Pueblos Indígenas**,

“...una política complaciente que servía como modelo para la creación de políticas regionales y como guía para promover la participación de los pueblos indígenas en planes, proyectos y programas de los Estados miembro, ofreciendo

‘oportunidades concretas para la interacción entre pueblos indígenas y oficiales del Banco Mundial y de los gobiernos’” (Walsh, 2009: 73).

En este documento se define a los pueblos indígenas como “grupos sociales con una identidad social y cultural distinta a la sociedad dominante, que los hace vulnerables y los pone en desventaja en el proceso de desarrollo”. Por lo tanto, el Plan de Desarrollo “deberá evitar crear o agravar la dependencia de los pueblos indígenas en las entidades ejecutoras de proyectos” (GBM, 1991). La diversidad aparece como “singularidad cultural”, “características culturales distintivas”, “diferencias culturales”, por lo tanto, las acciones del Plan de Desarrollo de estos pueblos deberán ser “culturalmente apropiadas” y llevadas a cabo por instituciones (ONGs) “con expertos en asuntos relacionados con los pueblos indígenas” (GBM, 1991).

En 2005, la **Política Operacional OP 4.10: Pueblos Indígenas** reemplaza a la Directriz Operacional (OD) 4.20 y allí la diversidad cultural aparece como “recurso”, objeto de “explotación comercial”, y como “punto de vista” a tener en cuenta en diferentes acciones políticas, sobre todo en relación a la celebración de Consultas Previas, Libres e Informadas (CPLI), derecho establecido tanto en el Convenio N° 169 de la OIT como en la Declaración de la ONU de 2007 y definido por el Banco como “un proceso colectivo y adecuado, desde el punto de vista cultural, de toma de decisiones, subsiguiente a un proceso significativo de consultas de buena fe y participación informada respecto de la preparación y ejecución del proyecto” (GBM, 2005: 1). Según el Banco Mundial,

“esta política contribuye al cumplimiento de la misión del Banco de reducir la pobreza y lograr un desarrollo sostenible asegurando que el proceso de desarrollo se lleve a cabo con absoluto respeto de la dignidad, derechos humanos, economías y culturas de los Pueblos Indígenas. En todos los proyectos propuestos para financiamiento por el Banco que afectan a Pueblos Indígenas, el Banco exige que el prestatario lleve a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada. El Banco sólo otorga financiamiento para el proyecto cuando las consultas previas, libres e informadas dan lugar a un amplio apoyo al mismo por parte de la comunidad indígena afectada” (GBM, 2005: 1 - 2).

Además de este requisito, que estaría en el marco de las normativas internacionales que se deben cumplir, el Banco solicita un estudio preliminar para determinar la presencia de Pueblos Indígenas en la zona del proyecto; una evaluación social a cargo del prestatario; y la elaboración y divulgación de un Plan para los Pueblos Indígenas y de un Marco de planificación para los Pueblos Indígenas. Requisitos en los que trabajaremos más adelante.

Por su parte, la Corporación Financiera Internacional (IFC), organización que pertenece al Grupo Banco Mundial, publica su Política sobre Sostenibilidad Social y Ambiental –por primera vez en 2006, revisada en 2010, presentada bajo una nueva nominación en 2012 y, finalmente, en 2014 (IFC, 2006; IFC, 2010; IFC, 2012; Banco Mundial, 2014)– con el objeto de promover el compromiso con la sostenibilidad social y ambiental por parte del sector privado en los países en desarrollo. En sus primeras versiones, encontramos ocho “Normas de Desempeño” que el cliente (el responsable del proyecto que se financia) debe cumplir durante la vigencia de la inversión; y ocho “Notas de Orientación” o pautas útiles para mejorar el proyecto. La **Norma de Desempeño 7: Pueblos Indígenas**, define a éstos últimos y establece los requisitos para evitar, reducir o compensar los impactos sociales y ambientales de los proyectos en las comunidades. Los Pueblos Indígenas son grupos sociales con identidades distintas de las de los grupos dominantes; en muchos casos, forman parte de los segmentos más marginados de la población, por lo tanto, tienen una limitada capacidad para defender sus derechos, participar en el desarrollo y disfrutar sus beneficios. Los tipos de riesgos e impactos a los que se encuentran vulnerables tienen que ver con los medios de subsistencia (la modificación o deterioro de sus tierras y recursos, su ocupación por personas ajenas y la exposición a enfermedades) y con la cultura (amenaza a la lengua, religión, creencias, etc.) (IFC, 2010). Es más, se aclara que son un grupo social y cultural distinto, con una lengua e instituciones propias y con un apego colectivo a hábitats demarcados o territorios ancestrales y los recursos naturales que contienen, haciendo referencia a la identidad y al vínculo que como grupo mantienen con éstos (IFC, 2010).

Como podemos ver, la política del IFC no sólo toma en cuenta la relación desigual de grupos sociales, sino que explicita los riesgos de dicha relación. Frente a un Estado y a

un cliente, financiado por la Corporación Financiera Internacional, se encuentran los pueblos con una cultura diferente, por lo tanto, es necesario realizar consultas y lograr el consentimiento previo, libre e informado de las comunidades (IFC, 2010). Siguiendo con el mismo espíritu de las normativas internacionales citadas, el pueblo indígena debe ser respetado y, frente a una posible afectación, debe ser consultado, beneficiado y compensado.

Es en el marco de dicha consulta que la EBI entra en escena para los organismos internacionales de crédito. Numerosos autores han analizado la relación entre estos organismos y las políticas educativas, mostrando cómo el financiamiento de estos organismos implica reformas educativas en el marco de las reformas de los Estados en términos neoliberales (Pronko, 2019; Romero, 2019; Quiroga, 2019; Canan, 2017; etc.) (2). Sin embargo, en este trabajo proponemos el análisis de la EIB, modalidad educativa fruto de dichas reformas, en diferentes proyectos financiados por el Banco Mundial. En lugar de analizar documentos elaborados para las reformas educativas que estos organismos entienden que son necesarias, leer documentos elaborados para la ejecución de políticas públicas donde la educación es estratégica, en algunos casos, clave para algunos emprendimientos.

3. Marcos de planificación para pueblos indígenas

En un primer apartado vimos cómo los derechos colectivos entran en las agendas de organismos internacionales y de Estados latinoamericanos y cómo se formulan una serie de normativas que van a orientar el diseño de políticas públicas, entre ellas la que tiene que ver con la educación intercultural. Aunque en este trabajo no nos vamos a detener en el análisis de este circuito, es necesario aclarar que en las normativas que regulan la temática subyace una justificación de la intervención estatal, por lo tanto, un Estado orientado a la interculturalidad, ya sea en términos funcionales, relacionales o críticos (Walsh, 2006). En un segundo apartado vimos cómo, en paralelo, los organismos internacionales de crédito adoptan dicho marco normativo y formulan directivas operacionales, políticas operacionales y normas de desempeño que definen

la interacción con pueblos indígenas en la aplicación de las políticas de desarrollo diseñadas para la región.

Ahora bien, en este apartado vamos a abordar documentos que aparecen en los diseños de proyectos y en la formulación de “programas” (políticas públicas) con financiamiento externo, donde se interactúa con pueblos indígenas. Dichos documentos son los llamados “Marcos de Planificación para Pueblos Indígenas”, uno de los requisitos que la política operacional 4.10 establece:

“En algunos proyectos es necesario preparar y ejecutar programas anuales de inversiones o múltiples subproyectos. En estos casos, y cuando el estudio preliminar realizado por el Banco indique la probable presencia de Pueblos Indígenas en la zona del proyecto o de un apego colectivo de esos pueblos a dicha zona, pero no se pueda determinar su presencia o la existencia del apego colectivo hasta establecer los programas o subproyectos, el prestatario elabora un Marco de planificación para los Pueblos Indígenas (MPPI). El MPPI estipula lo necesario para el estudio preliminar y examen de estos programas o subproyectos de manera compatible con esta política (véanse los detalles en el

Anexo C). El prestatario integra el MPPI en el diseño del proyecto” (GBM, 2005: 7).

En estos documentos, encontramos la educación intercultural y la EIB como modalidades educativas necesarias para la ejecución de diversas políticas públicas. Veamos tres ejemplos.

a) En mayo de 2016 comienza el **Programa RenovAr**, que tiene como objetivos diversificar la matriz energética nacional, mediante la incorporación de energías generadas de fuentes renovables (biogás, biomasa, solar fotovoltaica, eólica y pequeños aprovechamientos hidroeléctricos) al Sistema Argentino de Interconexión (SADI); expandir la potencia instalada; reducir el consumo de combustibles fósiles; y contribuir a la mitigación del cambio climático (MEyM, 2019). Tras cuatro rondas de licitación (1, 1,5, 2 y 3), actualmente hay 244 proyectos adjudicados, con garantía de dos fuentes de financiamiento, del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Energías Renovables (FODER) y del Banco Mundial.

En el “Marco de Gestión de Riesgos Ambientales y Sociales (MGRAS) del Programa RenovAr” (2019) que el Ministerio de Energía y Minería ha desarrollado, encontramos un “Marco de Políticas de Reasentamientos (MPR)” y un “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas (MPPI)”. Ambos marcos se definen, en un primer momento, porque no se sabe de antemano el emplazamiento de los proyectos en el territorio nacional y es posible que en los mismos se encuentre población indígena (MEyM, 2016). Así es cómo encontramos un “Marco de planificación para Pueblos Originarios” que se basa en la Política Operacional 4.10 y en la Norma de Desempeño N°7 del Banco Mundial. El mismo, establece que estos lineamientos

“... orientan a que los proyectos financiados por el BM incorporen medidas para a) evitar posibles efectos adversos sobre las comunidades indígenas, y/o b) cuando éstos no puedan evitarse, reducirlos lo más posible, mitigarlos o compensarlos. Asimismo, los proyectos deberán diseñarse de manera tal que los pueblos indígenas reciban beneficios sociales y económicos que sean culturalmente apropiados, e inclusivos desde el punto de vista intergeneracional y de género.

Consecuentemente, los adjudicatarios que lleven a cabo proyectos en donde se encuentren presentes pueblos indígenas deberán garantizar la consulta previa, libre e informada de dicha población junto con su amplio apoyo documentado y elaborar, para cada una de ellas, un Plan de Pueblos Indígenas (PPI), así como eventualmente Planes Integrales de Desarrollo Comunitario (PIDC)” (MEyM, 2016: 1 - 2).

Según este documento, en el 2011, el Banco Mundial analizó la concordancia entre sus políticas hacia pueblos indígenas y las normas y prácticas de la Nación Argentina, “...a fin de determinar si la protección que ofrece la legislación argentina a los pueblos indígenas, en el contexto de proyectos de desarrollo, guarda concordancia con los principios de la PO 4.10”. Y concluyó que, “...en términos generales, la legislación y prácticas nacionales son compatibles con los principios de la PO 4.10”, aunque hay “...temas que requieren atención para lograr una equivalencia completa” (MEyM, 2016: 13). Aunque sería sumamente interesante abordar cada uno de estos señalamientos –sobre todo para ver el nivel de sometimiento-consentimiento que

buscan—, vamos, solamente, a subrayar el tercer tema, que está íntimamente ligado a la EIB. El documento dice

“Vinculado con una de las características referidas en el párrafo anterior, es decir que los pueblos indígenas mantengan una lengua indígena, distinta a la lengua oficial del país, es dable hacer referencia a algunas de las circunstancias que limitan o condicionan el mantenimiento de este rasgo característico. Las unidades educativas que tienen el 80% de su matrícula indígena y/o hablante de lengua indígena, se consideran bajo la modalidad intercultural bilingüe. Aun cuando en todas las jurisdicciones se cuenta con al menos una escuela con esta modalidad, ello no alcanza a cubrir las necesidades...

... Cabe señalar que aunque las comunidades indígenas tienen un alto potencial de desarrollo social y productivo, está limitado por: (i) el acceso a la información y financiamiento, (ii) los servicios públicos e infraestructura; dificultades de conexión a la red vial, limitando las capacidades competitivas de la población y al acceso a otros servicios públicos como salud y justicia, (iii) situación educativa, el analfabetismo supera el 5% y carencia de educación bilingüe, y (iv) situación de la tenencia de la tierra” (MEyM, 2016: 13 - 14; MEyM, 2017: 29 - 30; MEyM, 2019: 323 - 324).

Para el Banco Mundial, la EIB no está suficientemente extendida y la misma resulta necesaria para poder cumplir con la política operacional 4.10, específicamente con la consulta previa, libre e informada. Por esta razón, en el Plan Maestr@ se establece como meta “lograr en el año 2021 que las tasas de acceso y escolarización de niños, niñas y adolescentes pertenecientes a las comunidades indígenas -con especial atención en zonas rurales- cuenten con valores iguales o superiores a los registrados en el resto de la población del sistema educativo y mejorar significativamente la calidad y pertinencia de las propuestas educativas brindadas”. La Educación a los pueblos indígenas y la EIB forman parte del marco jurídico nacional que permite la aplicación de la política operacional 4.10 y la norma de desempeño N° 7, por lo tanto, financiar y brindar garantía a proyectos y programas de políticas públicas. En otras

palabras, la educación intercultural es parte de la seguridad jurídica que nuestro país ofrece a inversionistas.

b) Otro ejemplo es el “Marco de planificación para Pueblos Indígenas” (2017) del “**Proyecto de Agua Potable y Saneamiento, Plan Belgrano**”, de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Este proyecto tiene como objetivos obras de infraestructura en agua potable (acueductos, redes domiciliarias y plantas potabilizadoras de agua potable) y saneamiento (ampliación, construcción de colectores, mallas finas y sistemas de tratamiento de líquidos cloacales) en las regiones del NOA y NEA, (NOA: provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, Santiago del Estero y NEA: provincias de Corrientes, Misiones, Chaco, Formosa). En la evaluación social de estas obras, se aclara las mejoras que éstas implican en diversos aspectos de la vida, en materia de necesidades básicas, aumento de ingresos por ahorro de tiempo, ahorro de energía, salud, etc. Y agregan:

“...resolver el acceso al agua potable de los pueblos indígenas, representa una herramienta estratégica para impulsar el desarrollo económico de los mismos y que puede hacer sinergias con los otros actores gubernamentales y no gubernamentales del territorio en los que se encuentran en materia de políticas de desarrollo rural” (MIOPyV, 2017: 11).

Al igual que el ejemplo anterior, este proyecto es parte de las políticas públicas de nuestro Estado, pero, a diferencia del mismo, en este caso la República Argentina aparece como la única prestataria de los fondos provenientes del Banco Mundial.

Este “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas” se define como actualización y extensión del Marco de un préstamo anterior y toma como base experiencias de dicha etapa, como, por ejemplo, tener en cuenta los proyectos en ejecución de la provincia del Chaco y de otras organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (MIOPyV, 2017: 5). Son bien significativas las diferencias con el Marco anterior, en relación al análisis de situación de los pueblos indígenas en el contexto argentino y en relación a las conclusiones que elabora respecto al marco jurídico. Respecto a este último establece:

“En síntesis, podemos afirmar que existe un número significativo de leyes y programas nacionales y provinciales en materia indígena. Sin embargo, se presentan una serie de problemas en relación con la implementación y garantía de los derechos de los pueblos indígenas, especialmente en relación con sus tierras y recursos naturales, el acceso a la justicia, la educación, la salud, y otros servicios básicos. En general, se observa la falta de una política adecuada que priorice y atienda la formulación e implementación de políticas públicas para efectivizar los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en la legislación nacional e instrumentos internacionales adheridos por Argentina” (MIOPyV, 2017: 5).

Como podemos ver, la educación es uno de los temas que se señalan en dichas conclusiones, aunque en el análisis previo de situación de los pueblos indígenas en el contexto argentino prácticamente no se la aborda. Donde sí aparece es en los principios que garantizan que las comunidades indígenas sean informadas y consultadas de manera previa y libre sobre los impactos negativos y positivos de los proyectos. Dichos principios se plasman, de manera operativa, en una Guía de Divulgación y Consultas a Pueblos Indígenas. Entre estos principios encontramos, facilitar a las comunidades indígenas argentinas (CIA)

“toda la información pertinente sobre el sub-proyecto de una manera apropiada desde el punto de vista cultural en cada etapa de la preparación y ejecución de la obra. Se garantizará que las CIA: (i) reciban la documentación y materiales en formato y lengua apropiados culturalmente y en lengua originaria -; (ii) tengan conocimiento sobre la evaluación social y/o del PPI a través de medios apropiados; (iii) cuenten con mecanismos de consulta y atención de reclamos y conflictos desde el inicio de la planificación de la evaluación social de PI de los sub-proyectos del Proyecto; y (iv) sean abordadas durante el proceso por personal idóneo” (MIOPyV, 2017: 45).

Ahora bien, en el mismo documento se informa de las consultas públicas (de manera virtual y presencial) realizadas en la etapa de preparación del proyecto. Además de los actores gubernamentales, se informa de la consulta virtual a cuatro instituciones

indígenas de referencia nacional y provincial –INAI, Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH), Instituto de Comunidades Aborígenes de la provincia de Formosa (ICA) y la Secretaría de Asuntos Indígenas de Jujuy–. Y se aclara:

“...los procesos de consultas no suelen llegar a las comunidades, que suelen ser dispersas y de difícil acceso por lo que se propuso asignar presupuesto para las consultas para poder apoyar económicamente el traslado de los/as interesados/as. Los tiempos previos para la consulta también deben ser considerados como elemento importante a la hora de asegurar una convocatoria, por lo que se ha incorporado el plazo de 15 días de anticipación. El uso de la lengua indígena ha sido propuesto como obligatorio en línea con lo que establece la Ley Nacional de Educación, en todos los materiales escritos y orales de comunicación y consulta. El rol de la mujer indígena ha sido señalado como estratégico en lo que refiere al manejo del agua y a la trasmisión de la cultura por lo que se solicita asignarle un rol protagónico en todo el proceso del Proyecto” (MIOPyV, 2017: 52).

Como podemos ver, la modalidad de EIB establecida en la Ley Nacional de Educación aparece como un requisito necesario para instrumentar las consultas, que a su vez son un instrumento necesario para obtener financiamiento del Banco Mundial y poner en marcha diferentes políticas públicas. En este documento se amplía la información respecto a cómo se realiza la difusión y la consulta en cada etapa: responsables, objetivos, actores a consultar, información y medios que se utilizan.

c) El “Marco de planificación para pueblos indígenas”, del **Proyecto Cobertura Universal Efectiva de Salud** (2017) del Ministerio de Salud Nacional, es un ejemplo de Proyectos que abarcan todas las provincias. En los Convenios Marcos que las provincias firman con nación se comprometen en actualizar la evaluación social de las comunidades de pueblos indígenas existentes en sus respectivas provincias y de preparar los Planes (PPI) para aplicar a los mismos, de acuerdo a la política operacional 4.10. El objetivo del proyecto

“... es incrementar la cobertura efectiva de servicios de salud, para la población con cobertura pública exclusiva, mediante el fortalecimiento de los Seguros

Públicos de Salud Provinciales, del Ministerio de Salud Nacional, de los Ministerios Provinciales y la implementación de mecanismos de coordinación del financiamiento y prestación de los servicios de salud, en el marco de la estrategia nacional de la Cobertura Universal de Salud (CUS)” (MS, 2017: 4).

Lo más interesante de este documento es que muestra la elaboración de un proyecto donde la consulta y la EIB no aparecen únicamente como requisitos que deben cumplirse para obtener financiamiento, sino que logran desplegar algunos de los fundamentos que están en sus bases. En una descripción de las políticas del Ministerio de Salud Nacional respecto a Pueblos Originarios, se ofrece una definición del concepto interculturalidad y una operacionalización del concepto en salud. La interculturalidad en salud implica:

“poner a disposición servicios de salud adecuados culturalmente (idioma, costumbres, tiempos, ritos, etc.); organizados a nivel comunitario y con personal de la comunidad; consulta previa y libre e informada; participación; concepto amplio de salud (Psico-Bio-Social); y práctica de la medicina tradicional” (MS, 2017: 46).

También vemos que en la especificación de los marcos normativos provinciales (constituciones, leyes, decretos, resoluciones, etc.) que regulan en materia de pueblos indígenas, el proyecto incorpora las normas que tienen que ver con EIB. Por ejemplo, la educación bilingüe e intercultural en el artículo 37 de la Constitución provincial (1994) y en la Ley de Educación Nº 6691/2010 de la provincia del Chaco; la educación bilingüe e intercultural en el artículo 34 de la constitución provincial (1994) y en la Ley de Educación XVII Nº 91/2010 de la provincia de Chubut; la EIB en la Ley de Educación Nº 9870/10 de la provincia de Córdoba; la EIB en la Ley de Educación Nº 1470/05 de la provincia de Formosa; la EIB en la Ley de Educación Nº 2511/09 de la provincia de La Pampa, etc.

Y, finalmente, la incorporación al Marco de un resumen de sugerencias de mejoras recogidas en los procesos de consulta de proyectos anteriores, detallando las propuestas relevadas y las acciones realizadas al respecto. Entre ellas figura la sugerencia de que las consultas sean

“realmente previas, libres e informadas. Que contemplen los tiempos de participación. Los representantes no deben decidir por las comunidades, sino que son voceros del sujeto colectivo, que requerirá mayor tiempo para tratar el tema. Las consultas deberán realizarse a organizaciones nacionales, provinciales y comunidades de base” (MS, 2017: 19 - 20).

Ante lo cual, dicho Marco establece:

“A fin de lograr aproximarnos a este ideal, la consulta del presente proyecto será realizada como un proceso. El proyecto será consultado a nivel nacional primeramente utilizando a los CPI como voceros que lleven el proyecto y pueda ser discutido a nivel local. A nivel provincial, a través de los PPI se consulta a los CPI, agentes sanitarios y referentes de comunidades. A nivel local, mediante las actas de consulta de los talleres de participación” (MS, 2017: 19 - 20).

Reflexiones finales

En los ejemplos que hemos reseñado, vemos que, en el diseño e implementación de ciertos proyectos, donde fundamentalmente están involucrados el Estado argentino y el sector financiero, aparece un actor clave, los pueblos indígenas. La interacción con estos actores implica una serie de acciones que están previamente estipuladas. La más conocida y de mayor continuidad en el tiempo es la política de descalificación, violencia, represión, despojo y criminalización que nuestros pueblos sufre sin interrupción (Aranda, 2010; Svampa, 2016; 2017; 2019). Pero también aparece otra, en el marco de la llamada ampliación de derechos para estos pueblos, que tiene que ver con clasificar a estos actores, definir el conflicto, diseñar políticas públicas focalizadas para este sector de la sociedad y reasignar recursos estatales para su resolución. De esta manera, se coordinan políticas escritas con una misma lógica, articulando mandatos en nombres del desarrollo con reestructuraciones de las acciones estatales, estableciendo las mediaciones institucionales necesarias para la acumulación capitalista, o “acumulación por desposesión” (Harvey, 2005; 2010).

Este procedimiento implica dos ausencias (Sousa Santos, 2006). En primer lugar, la no participación de los pueblos indígenas o la concepción de la misma sólo en términos

representativos. Como hemos visto, la consulta aparece en las etapas de ejecución de los proyectos, como destino inquebrantable, y nunca en la definición de los mismos. Aunque son bien interesantes algunas experiencias, donde la consulta es instrumentada logrando aportar en los términos en los que fue pensada, la ampliación en la participación o en la cogestión de los proyectos está muy lejos de cumplirse.

Un informe de la Cepal, citado por Maristella Svampa (2016), entiende que el incumplimiento del deber estatal de consulta con los pueblos indígenas y de adopción de los resguardos y medidas para proteger sus derechos antes de otorgar concesiones o autorizar la ejecución de proyectos extractivos, es una de las causas de los conflictos en la región. Además, identifica 226 conflictos socioambientales en territorios indígenas de América Latina durante el periodo 2010 – 2013, asociados todos a proyectos extractivos de minería e hidrocarburos.

Por ejemplo, en el caso “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador” (reseñado anteriormente en la nota 1), la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró a la República del Ecuador internacionalmente responsable por la violación de los derechos a la consulta, a la propiedad comunal indígena y a la identidad cultural. Respecto a la consulta, el Estado ecuatoriano concedió el permiso de exploración en el territorio del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku a una empresa petrolera privada sin consulta previa y sin adoptar “las medidas necesarias para garantizar la participación a través de sus propias instituciones y mecanismos, de acuerdo con sus valores, usos, costumbres y formas de organización, en la toma de decisiones sobre asuntos y políticas que incidían en su territorio, vida e identidad cultural y social” (CIDH, 2019).

El debate acerca de la interpretación del derecho de consulta previa, libre e informada parece plantearse en relación al consentimiento o no, a su carácter vinculante y a la posibilidad de veto por parte de las comunidades (Svampa, 2016) y no en relación a la educación. También dicha ausencia puede pensarse en relación a un requisito previo, la EIB, que podría redefinir los términos del debate, disputar los términos en los que se escriben los planes, los marcos de planificación, etc. Entre la política operacional (Banco Mundial), el marco de planificación (Estado), la consulta (Estado, ONG’s, pueblos indígenas) y la EIB (Estado, pueblos indígenas), hay varias instancias de decisión y varios

actores. El bilingüismo no debería entenderse solamente en términos instrumentales, como aquella herramienta que tiende puentes para informar sobre los impactos positivos y negativos de proyectos que ya están definidos, sino también en todos aquellos términos que permitan redefinir los términos del circuito en el que se definen y aplican políticas públicas. En otras palabras, la EIB es entendida como traducción necesaria y no como lengua y pensamiento estratégico.

La otra ausencia es la del sector educativo, que recibe una nueva modalidad educativa, la EIB, a la que debe atender con los mismos recursos. Esto implica generar conocimiento, programas, NAP, manuales, capacitación, profesionales especializados, reuniones científicas, etc. Y, por supuesto, la primera “ausencia”, porque aquí tampoco participan los pueblos indígenas. Todo esto para fetichizar la inclusión de los mismos, pero también para crear las condiciones necesarias para el consentimiento y la seguridad jurídica que las inversiones y políticas públicas necesitan.

Más que un error en el diseño de las normativas y del circuito de su aplicación, las ausencias a las que hemos hecho referencia señalan claramente la persistencia de las mismas relaciones coloniales que se pretenden revertir. Una vez más, el centro muestra que detenta los medios de producción ideológica, los mecanismos para generar consentimiento y reproducir la periferia.

De esta manera, la institucionalización de la diversidad cultural en el ámbito educativo puede ampliar las bases del consentimiento, en lugar de deconstruir los nuevos mecanismos biopolíticos que incluyen y excluyen en términos culturales.

Por supuesto, no podemos dejar de señalar que hay múltiples propuestas de educación intercultural que se alejan completamente de los mecanismos regulatorios a los que hemos hecho referencia y que luchan todos los días en construir un mundo diferente para todos. Mientras que una gestión de la educación refuerza la adaptación, el sentimiento de inevitabilidad, la representación, la deferencia y la resignación (Therborn en Thwaites Rey, 1994), hay otra contrahegemónica que resiste todos los días.

En un comienzo del trabajo formulamos en términos de síntesis (fuerzas hegemónicas y contrahegemónicas) el resultado normativo en relación al reconocimiento de los pueblos indígenas, sin embargo, en el avance del trabajo aparecieron otros intereses,

no menores, respecto a los recursos naturales. En otro trabajo, ya señalamos la íntima relación de la temática con los mismos y cómo estas normativas reflejan el ordenamiento político y las estrategias desplegadas para el control de la conflictiva social que implica la existencia de comunidades sobre los recursos naturales apreciados por el capital (Romá y Figueroa Garro, 2017). Esta evidente vinculación me ha llevado a buscar otros ejemplos, como el de energías renovables, la extensión de los servicios de agua y cloacas y la ampliación de la cobertura de salud. ¿Quién podría estar en desacuerdo con dichas políticas? Sin embargo, aún la diversidad de dichos ejemplos –y muchos más que podríamos trabajar, hasta de otras latitudes (3)–, muestran que los términos y las relaciones son las mismas.

Marcela Pronko (2016) resalta que la actuación de los organismos internacionales hay que entenderla en una compleja trama de intereses, porque si no se corre el riesgo de pensar la actuación del Banco como una intervención de afuera hacia adentro y como una imposición unilateral. Según la autora, aunque esas interpretaciones pueden resultar verdaderas en algunos casos particulares, tienden a opacar la complejidad de relaciones y la capilarizada red de agentes involucrados en la construcción y difusión de una visión del mundo que atraviesa todos los ámbitos de nuestra vida, tornándose hegemónica (Pronko, 2016).

Silvia Canan (2017) también se refiere a dicha visión del mundo:

“hoy día, al analizar el papel que los organismos multilaterales vienen desempeñando en las políticas mundiales, percibimos la manera como la adecuación ceremonial se impone en nuestro cotidiano, haciéndonos actuar, pensar, estar de acuerdo, y en desacuerdo con aquello que es discurso cotidiano, lo que implica asimismo en ese casi desconocimiento del conocimiento proveniente del sentido común, o en una adecuación ingenua a él como si trajera una verdad definitiva. De esa forma, contribuimos activamente con la diseminación del sentido común hegemónico, sin darnos cuenta de que estamos fortaleciendo los espacios de poder de las agencias internacionales. Y así lo hacemos porque las ideas y las cosas se naturalizan y vamos adecuándonos a ellas” (2017: 25).

Notas

1. Gomiz y Salgado (2010) citan los casos “Yatama vs. Nicaragua” (2005, 2006, 2008, 2010, 2011, 2013, 2015), “Yakye Axa vs. Paraguay” (2005, 2006, 2007, 2008, 2019), “Sawhoyamaxa vs. Paraguay” (2006, 2007, 2008, 2019) y “Saramaka vs. Surinam” (2007, 2008, 2010, 2011, 2013, 2018) (que hemos actualizado con CIDH, 2019).

Ruiz Chiriboga y Donoso (2014) agregan los casos “Aloeboetoe y otros vs. Surinam” (1991, 1993), “Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni vs. Nicaragua” (2000, 2001, 2002, 2007, 2008, 2009), “Bámaca Velásquez vs. Guatemala” (2000, 2002), “Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala” (2004), “Comunidad Moiwana vs. Surinam” (2005, 2006, 2007, 2010, 2018), “López Álvarez vs. Honduras” (2006), “Caso Escué Zapata vs. Colombia” (2006, 2007, 2010, 2011, 2012), “Tiu Tojín vs. Guatemala (2008, 2011, 2015), “Chitay Nech y otros vs. Guatemala” (2009, 2010, 2011, 2013, 2015), “Comunidad Indígena Xákmok Kásek. vs. Paraguay” (2009, 2010, 2019), “Fernández Ortega y otros vs. México” (2009, 2010, 2011, 2012, 2014, 2017, 2019), “Rosendo Cantú y otra vs. México” (2010, 2011, 2014, 2015, 2016) (actualizados con CIDH, 2019).

En el sitio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2019) encontramos, además, los casos “Pueblos Indígenas Kuna de Madungandí y Emberá de Bayano y sus miembros vs. Panamá” (2014, 2015, 2016, 2017), “Escué Zapata vs. Colombia” (2008, 2016), “Comunidades Indígenas Yakye Axa, Sawhoyamaxa y Xákmok Kásek vs. Paraguay” (2009, 2015, 2016, 2017), “Acosta y otros vs. Nicaragua” (2016, 2017), “Miembros de la Aldea Chichupac y comunidades vecinas del Municipio de Rabinal vs. Guatemala” (2016, 2018), “Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador” (2004, 2005, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2016), “Masacres de Río Negro Vs. Guatemala” (2010, 2012, 2014, 2017, 2018), “Norín Catriman y otros (Lonkos, dirigentes y activistas del pueblo indígena Mapuche) vs. Chile (2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2018), “Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil” (2018), “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat vs. Argentina” (2019).

2. A través de las Políticas Operacionales, el Banco Mundial establece una agenda, en el marco de una política de desarrollo más amplia para los países beneficiados por su financiamiento. En el sistema capitalista actual, el Banco Mundial es un actor

fundamental, debido a su condición de prestamista, formulador y articulador de políticas, actor de la sociedad civil y difusor de ideas sobre qué hacer en materia de desarrollo (Mendes Pereira, 2016). Por lo tanto, en un primer momento, al Banco Mundial le interesa la cultura en la medida en que puedan constituir o no un obstáculo para el desarrollo económico (Domenech, 2004) y para la transformación del Estado en un Estado Neoliberal; es por eso que las estrategias de control de la conflictiva indígena y las reformas constitucionales de los '90 deben ser comprendidas dentro de este interés (Walsh, 2009). Y, en un segundo momento, se suma a estos intereses el establecer un marco regulatorio a la explotación comercial de los recursos culturales y los conocimientos (por ejemplo, farmacológicos o artísticos) (GBM, 2005).

3. Nos han quedado afuera varios ejemplos. Entre ellos, el “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas” del Proyecto de Inversión en Formación Profesional Continua y Empleo (2007), del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación; el “Marco de Planificación para los Pueblos Indígenas” (2014) del Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural – PROMER II, del Ministerio de Educación; y el “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas” (2019) del Programa de Gestión Integral de los Riesgos en el Sistema Agroindustrial Rural, del Ministerio de Producción y Trabajo de la República Argentina. Para dar un ejemplo de otros países: “Marco de Planificación para Pueblos Indígenas” del Proyecto Territorios Productivos Sostenibles (TPS) de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y de la Secretaría de Agricultura Ganadería Desarrollo Rural Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México.

Referencias bibliográficas

Aranda, D. (2010) Argentina originaria. Genocidios, saqueos y resistencias. Bs. As.: La Vaca.

Biagini, H. E. y Roig, A. A. (2009) Diccionario del pensamiento alternativo. Bs. As.: Biblos.

Briones, C. (comp.) (2005) Cartografías argentinas: políticas indígenas y formaciones provinciales de alteridad. Buenos Aires: Antropofagia.

Canan, S. R. (2017) Influencia de los organismos internacionales en las políticas educacionales: ¿sólo hay intervención cuando hay consentimiento? Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.

Domenech, E. (2004) El banco mundial en el país de la desigualdad. Políticas y discursos neoliberales sobre diversidad cultural y educación en América Latina. En A. Grimson. Cultura y Neoliberalismo. Bs. As.: CLACSO.

Feldfeber, M. y Gluz, N. (2011) Las políticas educativas en Argentina: herencias de los '90, contradicciones y tendencias de 'nuevo signo'. *Educ. Soc.*, V. 32, Nº 115, p. 339 – 356.

Gomiz, M. M. y Salgado, J. M. (2010) Convenio 169 de la O.I.T. sobre Pueblos Indígenas. Su aplicación en el derecho interno argentino. Neuquén: Observatorio de Derechos Humanos de Pueblos Indígenas. Grupo Internacional de trabajo sobre Asuntos Indígenas.

Grimson, A. (2011) *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Bs. As.: Siglo XXI.

Harvey, D. (2005) El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. Bs. As.:

Harvey, D. (2010) El enigma del capital y la crisis del capitalismo. Madrid: Akal.

Mendes Pereira, J. (2016) Poder, política y dinero: la trayectoria del Banco Mundial entre 1980 y 2013. En J. M. Mendes Pereira y M. A. Pronko (org.) La demolición de derechos: un examen de las políticas del Banco Mundial para la Educación y la Salud (1980 – 2013). Luján: EdUNLu.

Pronko, M. A. (2016) El Banco Mundial en el campo internacional de la educación. En J. M. Mendes Pereira y M. Pronko (org.) La demolición de los derechos: un examen de las políticas del Banco Mundial para la educación y la salud 1980 – 2013. Luján: EdUNLu.

Pronko, M. (2019) Modelar el comportamiento y fomentar los aprendizajes: nuevas estrategias del Banco Mundial para la educación en la periferia del capitalismo. En S. Romero (comp.) Hipotecando (nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Quiroga, M. V. (2019) Los Organismos Internacionales y su estrategia imperialista. Notas en torno al Informe “Argentina, los jóvenes de hoy: un recurso latente para el desarrollo”. En S. Romero (comp.) Hipotecando (nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Romá, M. C. y Figueroa Garro, B. (2017) La diversidad cultural y los recursos naturales en normativas de organismos internacionales. XII Jornadas de Sociología: “Recorridos de una (in)disciplina. La Sociología a sesenta años de la fundación de la Carrera”. UBA. 22 al 25 de agosto de 2017.

Romá, M. C. (2019) Continuidades y rupturas en las estrategias “Educación para todos” y “Aprendizaje para todos” del Banco Mundial. En S. Romero (comp.) Hipotecando (nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Romero, S. (2019) Los organismos internacionales y la construcción del consenso: las políticas de educación superior como estrategias de dominación. En S. Romero (comp.) Hipotecando (nos) el futuro: las estrategias de los organismos internacionales para mantener el consenso. San Luis: Nueva Editorial Universitaria.

Ruiz Chiriboga, O. R. y Donoso, D. (2014) Pueblos indígenas y la corte interamericana de Derechos humanos: fondo y reparaciones. En C. Steiner y P. Uribe (editores) Convención Americana sobre Derechos humanos: comentario (pp. 947-1026). La Paz, Bolivia: KAS.

Salgado, J. M. y Aylwin, J. (s/f) Presentación. En *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Observatorio de derechos humanos de pueblos indígenas. Observatorio ciudadano de Temuco.

Sousa Santos, B. (2006) Hacia una sociología de las ausencias y de las emergencias. En *Conocer desde el Sur. Por una cultura política emancipatoria*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales- UNMSM.

Svampa, M. (2016) Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia y populismo. Bs. As.: Edhasa.

Svampa, M. (2017) Del cambio de época al fin de ciclo. Gobiernos progresistas, extractivismo y movimientos sociales en América Latina. Bs. As.: Edhasa.

Svampa, M. (2019) Las fronteras del neoextractivismo en América Latina. Conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Alemania: Calas

Thwaites Rey, M. (1994): La noción gramsciana de hegemonía en el convulsionado fin de siglo. En Gramsci mirando al Sur. Bs. As.: K&ai.

Walsh, C. (2006) Interculturalidad y colonialidad del poder. Un pensamiento y posicionamiento otro desde la diferencia colonial. En C. Walsh (comp.) Interculturalidad, Descolonización del Estado y del Conocimiento. Buenos Aires: Signo.

Walsh, C (2009) El Estado y la problemática desafiante de la interculturalidad. En *Interculturalidad, Estado, Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época*. Ecuador: Universidad Andina Simón Bolívar. Abya Yala.

Wolkmer, A. C. (s/f) Pluralismo jurídico: nuevo marco emancipatorio en América Latina. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/derecho/wolk.rtf>

Documentos

Constitución Nacional de la República Argentina (1994). Disponible en <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>

GBM (1991). Directriz Operativa OD 4.20 Concerniente a los Pueblos Indígenas. Disponible en http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/b60a30004885573ebbc4fb6a6515bb18/OD420_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

GBM (2005). Políticas Operacionales OP 4.10 Pueblos Indígenas. Disponible <http://siteresources.worldbank.org/OPSMANUAL/Resources/210384-1170795590012/OP4.10.July1.2005.Spanish.pdf>

GBM (2014) Marco ambiental y social. Establecimiento de estándares para el desarrollo sustentable. Primer borrador para consulta. Disponible en [https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/phases/proposed_es_framework_first_draft_for_consultation_final_spanish_0.pdf)

[policies/es/phases/proposed_es_framework_first_draft_for_consultation_final_spanish_0.pdf](https://consultations.worldbank.org/Data/hub/files/consultation-template/review-and-update-world-bank-safeguard-policies/es/phases/proposed_es_framework_first_draft_for_consultation_final_spanish_0.pdf)

IFC (2006) Política sobre sostenibilidad social y ambiental. Disponible en

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/aad62b804942f9baab8dff4f5ddda76e/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

IFC (2010) Política sobre sostenibilidad social y ambiental Rev-0.1. Disponible en

https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/0645860049800adbac72fe336b93d75f/SustainabilityPolicy_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

IFC (2012) Política sobre sostenibilidad ambiental y social. Disponible en

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/d6f1e00049a79ce5b9c2fba8c6a8312a/SP_Spanish_2012.pdf?MOD=AJPERES

IFC (s/f) Revisión y actualización del Marco de Sostenibilidad del IFC: descripción general de las cuestiones fundamentales. Disponible en

http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/26d5da8049800939a5cdf7336b93d75f/CODE_Progress_Report_AnnexA_Spanish.pdf?MOD=AJPERES

Ley 23.302. Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes (1985). Disponible en

http://www.inapl.gov.ar/renycoa/LEY_%2023302.pdf

Ley 24.195. Ley Federal de Educación (1993).

Disponible en [file:///C:/Users/usuario/Downloads/leg_leyFederal%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/usuario/Downloads/leg_leyFederal%20(2).pdf)

Ley 26.206. Ley Nacional de Educación (2006). Disponible en

http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

MEyM (2016) Marco de planificación para Pueblos Indígenas del Programa RenovAr.

Disponible en

<https://www.minem.gob.ar/archivos/aportes-renovar/marco-de-planificacion-para-poblaciones-indigenas.pdf>



MEyM (2017) Marco de planificación para Pueblos Indígenas del Programa RenovAr.

Disponible en

<https://scripts.minem.gob.ar/octopus/archivos.php?file=7508>

MEyM (2019) Marco de Gestión de Riesgos Ambientales y Sociales (MGRAS) del Programa RenovAr. Disponible en

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/marco_de_planificacion_de_pueblos_indigenas_anexo_j_26_02_2019_v10.pdf

MIOPyV (2017) Marco de planificación para pueblos originarios del Proyecto de Agua Potable y Saneamiento, Plan Belgrano. Disponible en

[https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/BIRF%20SN/Marco%20de%20Planificaci%C3%B3n%20de%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20\(MPPI\).pdf](https://ucpyufe.mininterior.gob.ar/BIRF%20SN/Marco%20de%20Planificaci%C3%B3n%20de%20Pueblos%20Ind%C3%ADgenas%20(MPPI).pdf)

MS (2017) Marco de planificación para pueblos indígenas del Proyecto Cobertura Universal Efectiva de Salud. Disponible en

<http://www.ufisalud.gov.ar/attachments/article/360/MPPI%20CUS-Sumar%20con%20consulta.pdf>

OIT (1989) Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Disponible en

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@normes/documents/publication/wcms_100910.pdf

ONU (2007) Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Disponible en

http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Plan Maestr@ del Honorable Congreso de la Nación (2017) Disponible en

<http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/documentos/EL005527.pdf>

Resolución N° 107/99 del Consejo Federal de Cultura y Educación (FCyE) (1999). Disponible en

<https://cfe.educacion.gob.ar/resoluciones/res99/107-99.pdf>

UNESCO (2001) Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural.
Disponible en http://portal.unesco.org/es/ev.php-RL_ID=13179&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

Páginas web

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2019) Buscador de Jurisprudencia
http://www.corteidh.or.cr/CF/Jurisprudencia2/index.cfm?lang=es&nId_Estado=24